Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/1268

05. 05. 95

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik – Drucksache 13/159 –

I. Auftrag der Kommission

Im Herbst 1992 hat die Bundesregierung eine Expertenkommission Wohnungspolitik mit dem Auftrag einberufen, auf der Basis einer umfassenden Analyse Vorschläge für eine effiziente Nutzung wohnungspolitischer Instrumente auszuarbeiten. Die Bundesregierung kam damit auch einer Aufforderung des Deutschen Bundestages nach (Entschließung des Deutschen Bundestages vom 13. März 1992, Drucksache 12/2231).

Die Kommission sollte insbesondere die Gesamtheit der wohnungspolitischen Rahmenbedingungen analysieren und Vorschläge zur Verbesserung des Wohnungsangebots erarbeiten, die direkte Wohnungsbauförderung, das Wohngeld, die steuerlichen Instrumente und das Mietrecht sowie sonstige rechtliche Rahmenbedingungen für das Wohnen auf ihre Zeitgemäßheit, ökonomische Effizienz, soziale Treffsicherheit, Flexibilität und Gerechtigkeit hin überprüfen und die besonderen Bedingungen für die Überleitung des Wohnungswesens der neuen Länder in die soziale Marktwirtschaft untersuchen. Dabei sollte sie das Zusammenwirken von Bund, Ländern und Gemeinden besonders berücksichtigen.

Am 28. Oktober 1994 hat die Kommission der Bundesregierung ihren Bericht vorgelegt. Er umfaßt die Gutachten „Wohnungspolitik auf dem Prüfstand" und „Wohnungspolitik für die neuen Länder", einen Anhang „Mietrecht; Wohnraummiete – eine Analyse des geltenden Rechts" sowie einen Materialband mit Expertisen zu einzelnen Themen des Mandats.

Die Bundesregierung dankt der Expertenkommission für ihre intensive und umfassende Arbeit zur Aufbereitung der Grundlagen und Wirkungszusammenhänge der Wohnungspolitik in ihren wirtschafts- und sozialpolitischen Bezügen sowie für die Erarbeitung von Grundlinien für eine langfristige wohnungspolitische Strategie.

Die Kommission hat der Bundesregierung damit ein Gesamtkonzept für die Weiterentwicklung der Wohnungspolitik vorgelegt, das sich auf eine eingehende Analyse der Wohnungsmärkte und der Ergebnisse der Wohnungspolitik stützt. Die zahlreichen Einzelvorschläge sind Teil einer umfassenden wohnungspolitischen Strategie, deren Komponenten sich sachgerecht nur im Zusammenhang beurteilen lassen.

Die Bundesregierung bewertet die Kommissionsvorschläge als eine wichtige Orientierungshilfe für die von ihr beabsichtigten Neuorientierungen in der Wohnungspolitik. Sie tritt der teilweise geäußerten Kritik entgegen, die Kommission habe sich zu theoretisch an der „reinen Lehre" des Marktes orientiert, lasse eine ökonomische Analyse der wohnungspolitischen Instrumente vermissen und befürworte einseitige Lastenverschiebungen von der Wohnungswirtschaft auf die Mieter sowie vom Bund auf Länder und Gemeinden. Insofern kann die Bundesregierung auch nicht der Stellungnahme der Bauminister der Länder vom Dezember 1994 folgen.

Die Kommission hat sich von der Zielsetzung leiten lassen, „Wege zur Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz des Wohnungswesens aufzuzeigen, ohne

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 4. Mai 1995.

die Sozialaufgaben der Wohnungspolitik aus dem Auge zu verlieren". Sie betont, daß die Sicherung einer menschenwürdigen Wohnung als Teil des Existenzminimums zur sozialstaatlichen Grundverpflichtung gehört (TZ 3106), und weist darauf hin, daß „ohne marktwirtschaftliche Effizienz Sozialpolitik unbezahlbar" (TZ 1114) wird. Die Bundesregierung schließt sich diesen Grundaussagen voll und ganz an.

Die Bundesregierung wendet sich gegen Versuche, Markt und Staat auf dem Felde der Wohnungspolitik gegeneinander auszuspielen. Es sollte vielmehr alles daran gesetzt werden, die sich mit dem Gutachten bietenden Chancen für einen sachbezogenen Dialog zugunsten einer ökonomisch wie sozialpolitisch effizienten Wohnungspolitik zu nutzen.

Die Bundesregierung ist sich bewußt, daß sich im Rahmen dieser Stellungnahme die Fülle der von der Kommission vorgelegten Lösungsvorschläge nicht umfassend abhandeln läßt. Sie beschränkt sich deshalb auf die Grundlinien für eine langfristige wohnungspolitische Strategie sowie auf die besonders aktuellen und gewichtigen Elemente. Sie wird die Prüfung der Kommissionsvorschläge im Zusammenhang mit den geplanten Reformvorhaben weiterführen und zu Einzelbereichen gegebenenfalls gesonderte Stellungnahmen erarbeiten. In diesem Sinne ist dem Bundestagsausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zum Mietrecht in den neuen Ländern bereits berichtet worden.

II. Analyse des Wohnungsmarktes

Ihrem Auftrag entsprechend hat die Kommission der Analyse von Wohnungsmarkt und staatlichem Reaktionsverhalten breiten Raum gewidmet.

Die Bundesregierung sieht sich durch die Untersuchungen der Kommission zum Wohnstandard in ihrer Einschätzung bestätigt, daß in Deutschland insgesamt ein hohes Versorgungsniveau erreicht worden ist. Die Kommission weist darauf hin, daß auch die Möglichkeiten der Selbsthilfe breiter Schichten der Bevölkerung als Folge realer Einkommensverbesserungen größer geworden sind (TZ 3108). Die Bundesregierung stimmt dieser generellen Bewertung zu. Bei der in dieser Legislaturperiode beabsichtigten Reform des Wohnungsbauförderungsrechts wird dies zu berücksichtigen sein.

Zu unterstreichen ist die Feststellung der Kommission, daß die Wohnungsmärkte vor allem wegen hoher langfristiger Kapitalbindungen und einer geringen Neubaurate im Verhältnis zum Wohnungsbestand zögerlich auf kurzfristige Veränderungen der Nachfrage reagieren, sich nur langsam an strukturelle Nachfrageveränderungen anpassen und zu zyklischen Bewegungen neigen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, daß staatliche Abhilfeversuche, die in diskontinuierlicher Weise mit unmittelbaren Markteingriffen verbunden sind, nach allen Erfahrungen die Investitionsneigung der Anbieter stören und die Probleme letztlich verschärfen. „Ein ausreichendes Wohnungsangebot bei gestörtem Anbieterverhalten kostet entweder sehr hohe Mieten oder teure staatliche Förderungen" (TZ 1214). Sie führt aus, daß für die Verknappung des – insbesondere preisgünstigen – Wohnungsangebots ein solch gestörtes Anbieterverhalten sowie ein verschlechterter Verbund der Teilmärkte verantwortlich sind.

Die Ergebnisse der Modellrechnungen der Kommission zur Rentabilität von Wohnungsbauinvestitionen deuten darauf hin, daß eine volkswirtschaftlich auskömmlich erscheinende Mindestrendite vielen Investoren wegen unsicherer Miet- und Wertsteigerungserwartungen, politischer Änderungsrisiken und der in der investiven Anfangsphase bestehenden Liquiditätsprobleme nicht ausreicht, um in den Wohnungsbau zu investieren. Eingriffe in Mengen und Preise durch Kündigungsschutz, Miethöheregelungen, Objektförderung und die zeitweise Umschichtung staatlicher Anreize vom Neubau zu Investitionen in den Wohnungsbestand hätten zudem die sogenannten Filterprozesse beeinträchtigt. Diese bewirken, daß die Mieten über das volle Spektrum der Qualitätsklassen mit zunehmendem Alter des Wohnraums sinken und die Mobilität und Flexibilität im gesamten Wohnungsbestand fördern. Störungen der Filterprozesse beeinträchtigen den Verbund zwischen den nach Qualität, Lage und Region unterschiedlichen Wohnungsteilmärkten und verschärfen die Probleme der Wohnungssuchenden, deren Wohnkaufkraft beschränkt ist.

Auch nach Auffassung der Bundesregierung muß den Auswirkungen staatlicher Aktivitäten in der Wohnungspolitik auf das Verhalten von Anbietern und Nachfragern stärkere Beachtung geschenkt werden. Dies gilt auch für die Filterprozesse, unter deren Störungen insbesondere auch junge Familien, die auf preisgünstigere Wohnungen besonders angewiesen sind, leiden. Die Feststellung der Kommission, daß ein Mietrecht, das die Mieten künstlich niedrig hält, zu einer Verknappung von Wohnraum führt, ist ebenso ernst zu nehmen wie der Hinweis, daß eine übermäßige Modernisierungsförderung das Qualitätsspektrum einengt und das Angebot an preiswertem Wohnraum reduziert (TZ 1307).

Die Untersuchungen der Kommission bestätigen, daß die Wohneigentumsquote in der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich niedrig und das Erwerbsalter besonders hoch ist. Die Kommission führt dies zum einen auf Umstände zurück, die wie ein vergleichsweise hoher Bauaufwand, extensive Flächennutzung, hohe Grundstückspreise und planerische Rahmenbedingungen die Entwicklung eines Marktes für preiswerte Eigenheime behindert hätten. Zum anderen weist sie auf die Finanzierungsschwierigkeiten – insbesondere von jungen Familien mit Kindern – hin, die Schwelle zum Wohneigentum zu überschreiten.

Die Bundesregierung sieht sich hierdurch bestärkt, die Förderung des Wohneigentums – vor allem für Familien mit Kindern – zu einem besonderen Schwerpunkt ihrer Wohnungspolitik zu machen und auf preiswerteres Bauen hinzuwirken.

III. Das wohnungspolitische Grundkonzept der Kommission

Die Vorschläge der Kommission zur Korrektur dieser Fehlentwicklungen sind darauf gerichtet, Rahmenbedingungen zu schaffen, die zu einer dauerhaften nachfragegerechten Ausweitung des Wohnungsangebots führen. Diese Angebotsstrategie soll durch eine wirksamere Wohnungssozialpolitik ergänzt werden. Die Kommission vertritt die Auffassung, daß trotz aller Besonderheiten der Wohnungsmärkte „der Bedarf an Regelungen zur Korrektur des Marktmechanismus allemal vorsichtig einzuschätzen ist" (TZ 3101). Sie empfiehlt, staatliches Handeln dort zu konzentrieren, wo ein echtes Marktversagen vorliegt, politische Ziele nicht hinreichend erreicht werden und es zu insgesamt effizienteren Ergebnissen führt. So sollte die Wohnungspolitik dem Marktprinzip mehr Geltung verschaffen, zukünftig grundsätzlich auf Versuche, Marktanpassungen an temporäre Knappheitslagen zu beeinflussen, verzichten und ihre verteilungspolitischen, sozialpolitischen und eigentumspolitischen Aufgaben unter größtmöglicher Schonung der Funktionsbedingungen des Marktes erfüllen. Sie zeigt auf, daß marktwirtschaftliche Orientierung der Wohnungspolitik nicht Verzicht auf verteilungspolitische und sozialpolitische Ziele bedeuten. Allerdings sollten die sozial- und verteilungspolitischen Ziele stärker von der Angebotspolitik getrennt und konsequenter durch die Subjektförderung verfolgt werden (TZ 3401).

Im Zuge einer Deregulierung des Wohnungsmarktes und der hiervon zu erwartenden Erhöhung des Wohnungsangebots könnten die Fehlentwicklungen auf den Wohnungsmärkten allmählich korrigiert werden und eine Umgestaltung der Wohnungspolitik erfolgen. Nach den Vorstellungen der Experten (TZ 3402) ist dies zu erreichen durch

- verläßliche, dauerhaft geltende Rahmenbedingungen und einfache Bewirtschaftungsbedingungen für die Wohnungswirtschaft;
- Änderungen des Mietrechts;
- einen weitgehenden Verzicht auf Objektförderung zugunsten einer gezielten Wohnungssozialpolitik durch Wohngeld und kommunale Belegungsrechte;
- eine Verbesserung und Leistungsverstärkung des allgemeinen Wohngeldes sowie ein ergänzendes kommunales Wohngeld;
- Auslaufen des Neubaus von Sozialwohnungen in der bisherigen Form; in den Fällen, in denen die Neubauförderung unverzichtbar und billiger erscheint, sollte sie in der Form der vereinbarten Förderung erfolgen;
- Aufgabe der Preisbindungen im Sozialwohnungsbestand und Sicherung der Belegungsbindungen;
- eine Stärkung der kommunalen Verantwortlichkeit für die Wohnungssozialpolitik und eine entsprechende angemessene finanzielle Ausstattung der Kommunen;
- gute steuerliche Rahmenbedingungen. Die steuerlichen Bedingungen für den Wohnungsbau sollten nicht verschlechtert, Neubau und Modernisierung gleichbehandelt werden;
- eine Wohneigentumspolitik, die das Wohneigentum steuerlich nicht schlechter stellt als die Mietwohnung, die Bildung von Wohneigentum in Familien mit Kindern fördert und die Schwierigkeiten der Kreditaufnahme überwinden hilft;
- Anreize für ein angemessenes Angebot an Bauland insbesondere durch den Abbau von planungsrechtlichen und kommunalfinanziellen Hemmnissen;
- Strategien zur Senkung der Bau- und Bodenkosten.

Die Bundesregierung sieht sich durch diese Leitlinien der Experten für eine langfristige wohnungspolitische Strategie in ihrem wohnungspolitischen Konzept bestätigt, gleichermaßen auf stabile Rahmenbedingungen und auf eine wirksame soziale Sicherung des Wohnens zu setzen sowie der Bildung von Wohneigentum vor allem auch von Familien mit Kindern besondere Priorität einzuräumen. Kernanliegen der Bundesregierung bleibt es, die Grundprinzipien der sozialen Marktwirtschaft im Bereich des Wohnungswesens zur Geltung zu bringen. Das bedeutet vor allem, marktwirtschaftliche Effizienz mit subjektbezogener Wohnungssozialpolitik in wirkungsvoller Weise zu verbinden, um damit eine möglichst gute und preiswerte Wohnungsversorgung zu erreichen.

Die Kommission geht auch auf die Probleme der politischen Durchsetzbarkeit wohnungspolitischer Reformansätze ein (TZ 3324). Die Bundesregierung hält es mit der Kommission für grundlegend, die Kosten des Wohnens und – wo immer möglich – die Kosten von Regulierungen im Wohnungswesen transparent zu machen. Hierzu leistet die Analyse der Kommission einen wichtigen Beitrag. Diese bestärkt die Bundesregierung in ihrem Bemühen, den unerläßlichen wohnungspolitischen Konsens mit dem Ziel zu suchen, die Wirksamkeit und soziale Treffsicherheit des wohnungspolitischen Instrumentariums zu verbessern.

Mit der Kommission sieht sie Reformbedarf bei einzelnen Instrumenten. Sie teilt jedoch nicht in allen Punkten die Einschätzungen der Kommission. Dies gilt etwa für die Forderung der Kommission, auf den sozialen Wohnungsbau weitgehend zu verzichten:

- Sie ist mit der Kommission der Auffassung, daß eine wirkungsvolle Wohnungspolitik durch langfristige Stabilität, Rücksichtnahme auf die Funktionsbedingungen der Wohnungsmärkte und ein hohes Maß an sozialer Treffsicherheit der wohnungspolitischen Instrumente gekennzeichnet sein muß.
- Sie teilt das grundsätzliche Anliegen der Kommission, die sozialen und gesellschaftspolitischen Anliegen möglichst nicht durch unmittelbare Reglementierung insbesondere von Preisen anzustreben, sondern durch zielgenauere, auf einkommensschwächere Personen oder Zielgruppen ausgerichtete Hilfen. Mit dieser Zielsetzung beabsich-

tigt die Bundesregierung, das Mietrecht zu vereinfachen, das Wohngeld in Ost und West durch eine Wohngeldnovelle zu vereinheitlichen und familienfreundlich an die Einkommensentwicklung anzupassen sowie die eingeleitete Reform der Objektförderung fortzusetzen.

- Mit der Einführung der einkommensorientierten Förderung im sozialen Wohnungsneubau ist bereits ein wichtiger Schritt für eine Neuorientierung der staatlichen Förderpolitik durch Stärkung der Subjektkomponente erfolgt. Die Bundesregierung beabsichtigt, auf diesem Weg fortzufahren. Dabei geht es insbesondere darum, die Spaltung der Wohnungsmärkte abzubauen, die Anreize für private Investitionen zu verstärken und Streuverluste bei der sozialen Absicherung zu Lasten von Haushalten mit niedrigerem Einkommen zu vermeiden.

  Die Grundprinzipien der einkommensabhängigen Förderung des Neubaus sollen auf den Sozialwohnungsbestand übertragen und die Regelungen für kostensenkendes Bauen auch im sozialen Wohnungsbau verstärkt werden.

  Die Überlegungen, wie der Erwerb kommunaler Belegungsrechte aus dem Wohnungsbestand in Verbindung mit einem verbesserten Wohngeld zu einem tragfähigen Konzept ausgebaut werden kann, werden weiter geführt. Auf sozialen Wohnungsneubau in reformierter Form kann und soll in absehbarer Zeit jedoch nicht verzichtet werden.

- Die Bundesregierung sieht die Wohnungsbaupolitik als Ausdruck einer aktiven Familienpolitik sowie einer konsequent angewandten Eigentums- und Vermögenspolitik für breite Schichten der Bevölkerung. Die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums ist unter gesellschafts-, familien- und wohnungspolitischen Aspekten sowie unter dem Ziel der Alterssicherung für die Bundesregierung eine Aufgabe von hoher Priorität. Sie wird die steuerliche Förderung reformieren und sozialer, familienfreundlicher und einfacher ausgestalten, die Bausparförderung familienfreundlich verbessern und der Wohneigentumsförderung im sozialen Wohnungsbau mehr Gewicht verleihen. Ziel ist es, insbesondere den Schwellenhaushalten den Zugang zum Wohneigentum zu erleichtern. Hierzu soll auch der verbesserte Einsatz staatlicher Bürgschaften beitragen.

- Eine Verbesserung des Wohnungsangebots setzt ein ausreichendes Wohnbaulandangebot und Bauvorschriften voraus, die die Baukosten nicht unnötig verteuern und Investitionen verzögern. Die Bundesregierung sieht sich durch die Kommission darin bestärkt, ihre Anstrengungen fortzusetzen, die Rahmenbedingungen für eine Verstetigung des Wohnungsbaus zu verbessern. Hierzu gehören insbesondere die Bemühungen um Kostensenkung und ein ausreichendes Wohnbaulandangebot wie die weitere Straffung und Verfahrensbeschleunigung im Baurecht. Mit der in Vorbereitung befindlichen Baurechtsnovelle soll das Städtebaurecht vereinheitlicht und übersichtlicher ausgestaltet werden. Mit einer Kostensenkungs- und Wohnbaulandinitiative soll darauf hingewirkt werden, daß das Bauen preiswerter wird. Hierzu sind ein Bund-/Länder-Baulanderschließungsprogramm und die Abgabe verbilligter Grundstücke vor allem für junge Familien geplant.

- Wohnungspolitik und Städtebaupolitik sind auch angewandte Umweltpolitik. Bauen muß im Einklang mit ökologischen Erfordernissen erfolgen. Die Bundesregierung hält es insbesondere für erforderlich, energie- und flächensparendes Bauen und die Verwendung umweltverträglicher Baumaterialien zu forcieren

- Wie die Kommission sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, den Aufbau einer sozialen Wohnungsmarktwirtschaft in den neuen Ländern zugunsten einer Verbesserung der Wohnungsversorgung und einer breiten Wohneigentumsbildung weiter voranzubringen. Die steuerlichen Investitionserleichterungen für die Modernisierung und Instandsetzung werden auf hohem Niveau bis 1998 fortgeführt. Es wird angestrebt, vor allem auch die Wohneigentumsförderung den ostdeutschen Bedürfnissen besser anzupassen.

  Entscheidend für die Entwicklung von Wohnungsmarkt und Wohnungserneuerung sind die Mieten. Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Mietenüberleitungsgesetzes vorgelegt, mit dem in sozialverträglicher Weise das Vergleichsmietenverfahren bei sozialer Flankierung durch das Sonderwohngeld ab Mitte 1995 in den neuen Ländern eingeführt werden soll.

IV. Lösungsvorschläge der Kommission

1. Bau- und Bodenpolitik

Die Kommission hat zu Recht das Angebot auf dem Baulandmarkt als einen wichtigen Schlüssel für die Neubautätigkeit herausgestellt. Sie hält das Angebot an Baugrundstücken gemessen am steigenden Wohnungsbedarf für unzureichend (TZ 4102).

Die städtebaulichen Instrumente sind nach Einschätzung der Kommission ausreichend, um das Baulandangebot zu erweitern; sie sieht Defizite eher in der breiten Anwendung dieser Instrumente, d. h. also vor allem in der kommunalen Planungs- und Baulandpolitik. Dieser Bewertung ist zuzustimmen (TZ 4209).

Als ein wesentliches Hemmnis für ein größeres Baulandangebot sieht die Kommission das Fehlen von Anreizen, die die Umlandgemeinden in den großen Ballungsräumen zu einer aktiveren Baulandpolitik veranlassen können. Sie schlägt vor, diesen Gemeinden finanzielle Anreize und Hilfen als Ausgleich für die Belastungen eines forcierten Wohnungsneubaus zu geben. Die Bundesregierung ist bereit, mit einem neuen Bund-/Länder-Baulanderschließungsprogramm in dieser Legislaturperiode die Ausweisung preiswerten Baulands zu fördern. Daneben hält die Bundesregierung besondere Schwerpunkte bei den Finanzzuweisungen der Länder an die Gemeinden für erforderlich. Die Länder sollten außerdem ihren Einfluß

auf die kommunale Bauleitplanung nicht zuletzt im Interesse einer aktiven Raumordnungspolitik zugunsten der Ausweisung zusätzlicher Bauflächen einsetzen. Die Bundesregierung sieht zudem die Notwendigkeit, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, durch Flächenrecycling Bauland zu schaffen. Dies soll durch das von der Bundesregierung beabsichtigte Bodenschutzgesetz erleichtert und unterstützt werden.

Die Empfehlung, das Städtebaurecht zu vereinheitlichen, übersichtlicher zu gestalten und seinen Stellenwert gegenüber anderen Fachgesetzen anzuheben, stimmt mit der zentralen Zielsetzung für die Novellierung des Baurechts in der neuen Legislaturperiode, die von der Bundesregierung bereits intensiv vorbereitet wird, überein. Die Kommission unterstützt die Absicht der Bundesregierung, nach dem Auslaufen des Maßnahmengesetzes im Baugesetzbuch und der Überleitungsvorschriften für die neuen Länder das Städtebaurecht des Bundes wieder einheitlich im Baugesetzbuch zusammenzuführen (TZ 4202).

Die empfohlene Verkürzung der Verfahrenszeiten im Bauplanungsrecht kann sicherlich dazu beitragen, verstärkt Baurecht zu schaffen. Hier bedarf es allerdings der genaueren Prüfung, ob die zugrundeliegenden planerischen Konflikte mit weiter verkürzten Fristen befriedigend gelöst werden können.

Als ein wesentliches Hemmnis im Hinblick auf eine nachfragegerechte Wohnungsbauentwicklung zu angemessenen Preisen kritisiert die Kommission das im internationalen Vergleich hohe Baukostenniveau. Überhöhte Wohnstandards sollten überprüft, Hemmnisse gegenüber kostengünstigem Bauen abgebaut und Märkte für preiswertes Wohneigentum aufgebaut werden. Diese Empfehlungen entsprechen den Ergebnissen des Berichts der Kommission zur Kostensenkung und Verringerung von Vorschriften im Wohnungsbau. Unter dem Aspekt, mögliche Kostensenkungspotentiale aufzuzeigen, enthält der Bericht der Kostensenkungskommission eine Fülle von Verbesserungsvorschlägen zum gesamten Ablauf des Baugeschehens von der Planung bis zur Ausführung.

Die Bundesregierung hält die Analyse der Kostensenkungskommission für zutreffend. Sie hält es mit der Kommission für vordringlich, kostensparendes Bauen zu fördern und mehr preiswerte Wohnungen zu schaffen. Diesem Ziel hat insbesondere die öffentliche Förderpolitik Rechnung zu tragen. Mit Obergrenzen für Kosten und Preise im sozialen Wohnungsbau läßt sich am wirksamsten Druck auf die Baukosten ausüben. Die Bundesregierung hält die möglichst baldige Schaffung solcher Regelungen im Wohnungsbauförderungsrecht für erforderlich. Im Rahmen der Kostensenkungsstrategie sind weitere Schwerpunktmaßnahmen vorgesehen. Die Bundesregierung beabsichtigt, mit einer „Kostensenkungs- und Wohnbaulandinitiative" (u. a. Pilotprojekte, offensive Öffentlichkeitsarbeit) darauf hinzuwirken, daß alle am Bau Beteiligten zu preiswerterem Bauen beitragen.

2. Schaffung von Wohneigentum

a) Selbstgenutztes Wohneigentum ist besonders gut geeignet, privaten Haushalten eine angemessene, insbesondere familiengerechte Wohnraumversorgung und die Bildung von Vermögen zu erleichtern. Soweit die Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum Haushalte zum Bau eines Ein- oder Zweifamilienhauses bzw. einer Eigentumswohnung anregt, werden in hohem Umfang privates Kapital und Eigeninitiative mobilisiert und zusätzlicher Wohnraum mit vergleichsweise geringer öffentlicher Förderung erstellt.

Die Bundesregierung mißt deshalb der Förderung selbstgenutzten Wohneigentums unter gesellschafts-, familien- und wohnungspolitischen Aspekten sowie unter dem Ziel der Alterssicherung eine herausragende politische Bedeutung zu.

In diesem Sinne betrachtet sie die Wohnungspolitik als Ausdruck einer engagierten Familien-, Vermögens- und Eigentumspolitik. Dies rechtfertigt es auch, besondere Anreize für Kapitalanlagen in der eigengenutzten Wohnung zu setzen.

Eine solche Politik entspricht auch der generellen Bewertung durch die Bürger, die eine besonders hohe Wertschätzung für dieses unmittelbar genutzte und erlebte Eigentum haben. Die Bundesregierung sieht mit der Kommission Reformbedarf sowohl hinsichtlich der steuerlichen Wohneigentumsförderung als auch bei den ergänzenden Instrumenten der Vorsparförderung sowie der Direktförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus.

Hinsichtlich der steuerlichen Wohneigentumsförderung stellt die Kommission neue Überlegungen vor. Sie unterstreicht die positive Förderwirkung, die von der steuerlichen Behandlung selbstgenutzten Wohneigentums als Konsumgut ausgeht (TZ 9301). Auch die Bundesregierung hält die Einordnung des selbstgenutzten Wohneigentums als Konsumgut für zweckmäßig; sie wird bei den weiteren Reformüberlegungen daran festhalten.

Aufgrund ihrer eigentumspolitischen Ziele wird die Bundesregierung sich jedoch nicht – wie die Mehrheit der Kommission (TZ 9113/9301) – darauf beschränken, eine steuerliche Gleichbehandlung der Nutzungsformen Miete und Eigentum und des dort eingesetzten Kapitals zu erreichen. Die Bundesregierung wird die von der Kommission festgestellte steuerliche Besserstellung des in freifinanzierten Mietwohnungsbau eingesetzten Fremdkapitals (TZ 9126/9127) prüfen. Sie arbeitet derzeit daran, wie wegen der besonders positiven sozialen Wirkungen der Wohneigentumsbildung eine angemessene Präferenz für das selbstgenutzte Wohneigentum geschaffen werden kann. Den Vorschlag der Kommissionsmehrheit, das von Selbstnutzern in seiner Wohnung eingesetzte Fremdkapital dadurch zu entlasten, daß die Zinsen zu 60 % bei Neubauten und zu 40 % beim Bestandserwerb von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden können, hält sie für unzureichend. Sie folgt jedoch der Kommission darin, daß angesichts der familienpolitischen Bedeutung des

Wohneigentums (TZ 9136) das Baukindergeld gestärkt werden muß. Die Verbesserung der Kinderkomponente hängt allerdings von der konkreten Ausgestaltung des Systems der steuerlichen Grundförderung für das selbstgenutzte Wohneigentum ab. Deshalb kann der Vorschlag der Kommission einer Verdoppelung des Baukindergeldes, das bei vermögenden Haushalten gleitend auslaufen soll, nicht einfach übernommen werden.

Das von der Kommissionsmehrheit herausgestellte Ziel, im Wohnungsbau und anderen Wirtschaftsbereichen eingesetztes Kapital steuerlich möglichst gleichzubehandeln (sog. intersektorale Neutralität des Steuersystems) läßt nach Auffassung der Bundesregierung durchaus Differenzierungen zu. Da der Vermieter seine Wohnung als steuerpflichtige Erwerbsquelle nutzt, der Selbstnutzer jedoch als Privatwohnung, kann dieser Unterschied auch in der Steuergesetzgebung berücksichtigt werden. Schließlich hat die Kommission aus verteilungspolitischen Gründen in den neuen Ländern selbst steuerliche Investitionszulagen gefordert, die ebenfalls eine Durchbrechung des steuerlichen Gleichbehandlungsprinzips darstellen.

Mit der in der Kommission vertretenen Minderheitsmeinung sieht die Bundesregierung neben der familienpolitischen Bedeutung weitere eigenständige Momente der Wohneigentumsförderung: Vermögensbildung und Altersvorsorge sowie die Absicherung gegen Krisen und Risiken. Zudem ist zu berücksichtigen, daß Selbstnutzer ihren Investitionsentscheidungen regelmäßig andere Motive als Kapitalanlagen zugrunde legen. Dies erfordert nach Auffassung der Bundesregierung ein Fördersystem, das diesen weitergehenden Zielen gerecht wird. Die Minderheit der Kommission hat hierzu als Instrumente eine Förderung über einen Abzug von der Steuerschuld oder einen degressiv, d. h. mit steigendem Einkommen sinkenden Abzug von der Bemessungsgrundlage vorgeschlagen (TZ 9308). Die Bundesregierung strebt eine sozialer und einfacher ausgestaltete Wohneigentumsförderung an, die zielgenauer auf die Förderung von sog. Schwellenhaushalten, also Haushalten, die an der Schwelle zum Wohneigentum stehen, ausgerichtet werden soll. Sie soll eine Hilfe zur Selbsthilfe sein. Bei der endgültigen Ausgestaltung der Regelung werden steuerpolitische Gesichtspunkte, welche dafür sprechen könnten, steuerliche Belastungen und Entlastungen gleichermaßen progressiv vorzunehmen, und wohnungspolitische Gründe, denen eher eine steuerliche Zulagenregelung gerecht würde, gegeneinander abzuwägen sein.

b) Was die direkte Förderung des Wohneigentums im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus anbetrifft, so kritisiert die Kommission die mit dem 1. und 2. Förderweg verbundenen Starrheiten. Ähnlich dem sozialen Mietwohnungsbau bestünde eine parallele Fehlbelegungsproblematik, soweit die Direktförderung im Zeitablauf keine Anpassung der Förderhöhe an veränderte Einkommen vornimmt (TZ 6110). Die öffentliche Förderung des Wohneigentums sollte deshalb aufgegeben und durch eine auf staatliche Bürgschaften gestützte Finanzierung über den Kapitalmarkt ersetzt werden (TZ 6206). Der vom Wohnungseigentümer nach den derzeitigen Finanzierungsmethoden anfänglich zu tragende hohe Kapitaldienst soll in der Anfangsphase abgesenkt werden, sodann aber mit wachsendem Einkommen dynamisch ansteigen. Da die anfängliche Herabsetzung des Kapitaldienstes durch zusätzliche Kredite finanziert werden muß, steigt der Schuldenstand beim Investor zunächst an, ehe er über spätere höhere Zahlungen aufgrund des gestiegenen Einkommens zurückgeführt werden kann. Die hieraus beim Kreditgeber erwachsenden höheren Kreditrisiken sollen durch kostenlose staatliche Bürgschaften aufgefangen werden (TZ 7309/7313).

Was die Kritik der Kommission an der geltenden direkten öffentlichen Förderung des Wohneigentums anbetrifft, so teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß starre Förderregeln ein sozial gerechtes Funktionieren der Wohneigentumsförderung behindern. Sie kann sich allerdings dem Vorschlag, die Direktförderung der Wohneigentumsbildung aufzugeben, nicht anschließen. Die Förderbedingungen der Länder lassen durchaus Zinsanpassungen zu, die der erwarteten Einkommensentwicklung und damit einer Vermeidung von „Fehlbelegungen" Rechnung tragen.

Gleichwohl müssen diese Ansätze im Sinne einer einkommensorientierten Förderung weiter ausgebaut werden. Zudem muß nach Auffassung der Bundesregierung die Wohneigentumsbildung innerhalb des sozialen Wohnungsbaus ein stärkeres Gewicht erhalten, um auch hierdurch der familienpolitischen Orientierung der Wohnungspolitik besser zu entsprechen. Außerdem strebt die Bundesregierung eine stärkere Verzahnung der Wohneigentumsförderung im sozialen Wohnungsbau und der steuerlichen Förderung an.

c) Die Förderung der Schwellenhaushalte ist ein wichtiges Anliegen der Expertenkommission (TZ 7303, 3109). Die Kommission denkt hierbei vor allem an die Überwindung von Finanzierungsschwierigkeiten junger Haushalte und Familien (TZ 7303). Probleme gibt es hier in der Regel wegen des erforderlichen Eigenkapitals, mit der Kreditbeschaffung und mit der Liquiditätsbelastung in den ersten Jahren nach dem Erwerb.

Der Vorschlag der Kommission, eine Liquiditätsentlastung in Form eines dynamischen Kapitaldienstes zu ermöglichen und eine Absicherung des entstehenden höheren Risikos des Darlehensgebers über staatliche Bürgschaften vorzunehmen, ist zu begrüßen.

Bürgschaftsmodelle können für einen Teil der potentiellen Erwerber zweckmäßig sein. Sie setzen jedoch eine sorgfältige Risikoabschätzung voraus. Eine Verlagerung von Zahlungsverpflichtungen durch Aufnahme weiterer Kredite ist wegen der erheblichen Schwankungsbreite der Kapitalmarktzinsen in der Bundesrepublik nur in einem enggefaßten zeitlichen Rahmen möglich. Dennoch

bewertet die Bundesregierung solche Bürgschaften positiv. Sie können auch dazu beitragen, öffentliche Mittel effizienter einzusetzen. Dies gilt, soweit Bürgschaften die Einsparung öffentlicher Mittel im sozialen Wohnungsbau erlauben und das Bürgschaftsrisiko haushaltsmäßig vertretbar erscheint.

Wichtig ist, daß mit einem dynamischen Kapitaldienst möglichst bald praktische Erfahrungen gesammelt werden. Es muß allerdings sichergestellt sein, daß durch die notwendigen Bürgschaften unsichere Einkommensverhältnisse nicht überspielt werden.

Die Bundesregierung beabsichtigt, an Länder, Banken und das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen heranzutreten und zusammen mit ihnen Lösungen für das Problem eines Schuldzuwachses bei dynamischem Kapitaldienst zu erarbeiten.

d) Die Kommission empfiehlt eine institutsneutrale – d. h. eine nicht auf bestimmte Sparformen wie das Bausparen begrenzte – Vorsparförderung im Rahmen angemessener Einkommensgrenzen und unter besonderer Berücksichtigung von Kindern (TZ 7306). Sie vertritt die Ansicht, daß eine Vorspar- sowie auch eine Nachsparförderung die Einstellung zum Wohneigentum positiv verändern und die Sparbereitschaft erhöhen. Die Wohneigentumsförderung sollte auf einem ausreichenden Eigenkapital basieren.

Die Bundesregierung sieht in allen Formen des Vorsparens zu Wohnungsbauzwecken einschließlich höher verzinslicher Anlagen einen wichtigen Ansatz, um die Liquiditätsbelastungen der Wohneigentümer vor allem in den entscheidenden Anfangsjahren nach Bezug der Wohnung tragbar zu machen. Konsequentes Vorsparen erhöht das Potential der Schwellenhaushalte und bildet eine wichtige Voraussetzung für die Erhöhung der Eigentumsquote.

Die Überlegungen der Kommission zur Ansparförderung unterstützen die Absicht der Bundesregierung, die Einkommensgrenzen für das wohnungspolitische Zwecksparen deutlich zu erhöhen und dabei möglichst auch die Förderpräferenzen für Familien mit Kindern zu verbessern. Die Verbesserungen werden im Zusammenhang mit der Reform der steuerlichen Wohneigentumsförderung erfolgen.

3. Steuerliche Rahmenbedingungen für Mietwohnungen und Grundvermögen

3.1 Mietwohnungsbau

Freifinanzierter Mietwohnungsneubau

Aufgrund umfangreicher Berechnungen zur effektiven Steuerbelastung verschiedener Anlageformen kommt die Kommission zu der Feststellung, daß der freifinanzierte Mietwohnungsbau einer geringeren Steuerbelastung ausgesetzt ist als typische Industrieinvestitionen. Seine steuerliche Behandlung entspreche stärker dem Ziel der „intertemporalen Neutralität des Steuersystems", also eines Systems, das Sparen und Investieren grundsätzlich gleichbehandelt. Insofern komme den steuerlichen Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau sogar eine gewisse Vorreiterfunktion zu. Die Kommission sieht deshalb keinen grundlegenden steuerpolitischen Reformbedarf. Sie vertritt die Auffassung, daß die steuerlichen Regelungen für den Mietwohnungsbau in aller Regel keine Subventionierung bedeuten.

Lediglich in Ausnahmefällen, die mit der Möglichkeit der Steuerarbitrage durch Zwischenverkauf zusammenhängen, müsse im engeren Sinne von einer Förderung des Wohnungsbaus gesprochen werden (TZ 8122, 8123). Dies ist dann der Fall, wenn Mietwohnungen im Privatvermögen nach der steuermindernden Nutzung der degressiven AfA verkauft werden, da eingetretene Wertzuwächse im Privatvermögen nicht versteuert werden (TZ 8136). Da jedoch eine Besteuerung von Wertzuwächsen im Privatvermögen erhebliche Konsequenzen für andere Vermögensbereiche hätte und zu einer erheblichen Erhöhung des Verwaltungsaufwandes führen würde, spricht sich die Kommission für eine Veränderung der AfA-Regelungen aus, um die Arbitrageanreize des geltenden Steuerrechts zu beseitigen. Die derzeitige degressive AfA über 40 Jahre soll durch eine lineare von 4 % p. a. bei Verkürzung des Abschreibungszeitraums auf 25 Jahre ersetzt werden. Diese Lösung wäre im Vergleich zur geltenden AfA rentabilitätsneutral (TZ 8144).

Die Bundesregierung unterstreicht die Bedeutung von sachgerechten AfA-Regelungen für den freifinanzierten Mietwohnungsneubau. Sie ist der Meinung, daß die Wohnungspolitik vor allem den langfristig interessierten Investor gewinnen muß und weniger solche Investoren, die lediglich kurz- bis mittelfristig Steuervorteile maximieren wollen. Vor diesem Hintergrund zielt der Vorschlag der Kommission in die richtige Richtung. Bei einer Umstellung müßte allerdings sichergestellt werden, daß die hiermit verbundenen Liquiditätseffekte für den Investor, die zu einem – jedenfalls temporären – Rückgang beim freifinanzierten Mietwohnungsbau führen könnten, durch positive Angebotsentwicklungen im Wohneigentumsbereich kompensiert werden.

Modernisierungsinvestition

Die Kommission spricht sich dafür aus, Modernisierungsinvestitionen gegenüber Neubauinvestitionen steuerlich gleichzubehandeln. Dies müsse auch vor dem Hintergrund des fortschreitenden Alters des Wohnungsbestandes und der dadurch zunehmenden Bedeutung der Modernisierung gesehen werden. Zur Zeit können Neubauinvestitionen degressiv über 40 Jahre, Modernisierungsinvestitionen linear über 50 Jahre abgeschrieben werden. Die Kommission schlägt entsprechend ihrer Lösung für Neubauten auch für Modernisierungsinvestitionen eine lineare AfA über 25 Jahre zu je 4 % vor (TZ 8147).

Die Bundesregierung unterstützt prinzipiell das Anliegen der steuerlichen Gleichbehandlung von Investitionen im Bereich des Wohnungsbaus. Der Vorschlag der Kommission führt zu einer Verbesserung

der AfA-Bedingungen vor allem für Investoren, die unmittelbar nach Erwerb einer Bestandswohnung Modernisierungsinvestitionen durchführen. Es ist zu prüfen, ob eine solche Verbesserung zweckmäßig und notwendig ist, da über die Möglichkeit der jährlichen Umlage von Modernisierungskosten in Höhe von 11 % auf die Miete bereits ein Anreiz zur Modernisierung gegeben ist.

3.2 Grundvermögen

Die Kommission empfiehlt den Umbau der auf dem Grundeigentum liegenden steuerlichen Belastungen durch die Einführung einer Bodenwertsteuer und begründet ihren Vorschlag ausführlich. Dabei soll die steuerliche Belastung des Grundeigentums insgesamt nicht steigen.

Eine Bodenwertsteuer, die den Boden und nicht die darauf stehenden Bauten belastet, erscheint in ihrer Wirkung generell geeignet, Bauland an den Markt zu bringen und auf flächensparendes Bauen hinzuwirken. Da unbebaute baureife Grundstücke keine Rendite erzielen, stünden Eigentümer verstärkt unter Druck, Grundstücke entweder zu bebauen oder zu veräußern. Eine ökologische Wirkung könnte insoweit eintreten, als eine flächensparende Grundstücksnutzung zu einer relativen steuerlichen Entlastung führt. Es muß jedoch auch berücksichtigt werden, worauf die Kommission selbst hinweist, daß sich bei einer insgesamt aufwandsneutralen Lösung Belastungsverschiebungen gerade auch bei bebauten Grundstücken ergeben, vor allem bei Eigenheimbesitzern in Großstädten sowie für ältere Menschen, die zur Alterssicherung Wohneigentum erworben haben. Um diese Schwierigkeiten zu begrenzen, schlägt die Kommission subjektorientierte Härteklauseln sowie lange Anpassungs- und Übergangsfristen vor (TZ 8206).

Das Konzept der Kommission ist insgesamt ein wichtiger Beitrag für eine Neuorientierung der Besteuerung des Grundvermögens, bei der insbesondere verfassungsrechtliche Fragen zu beachten sind. Die Meinungsbildung der Bundesregierung kann erst abgeschlossen werden, wenn die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes im Zusammenhang mit der Überprüfung der Einheitswert-Besteuerung vorliegt.

4. Mietrecht

Nach Auffassung der Experten hat der Gesetzgeber noch keinen befriedigenden Kompromiß zwischen den Mieter- und Eigentümerinteressen gefunden. Der Mieterschutz sei überzogen und erweise sich damit auch für die Mieter als kontraproduktiv, da diese mit einer schlechteren Wohnungsversorgung und höheren Mieten vorlieb nehmen müßten als bei weniger restriktiven Mieterschutzregelungen. Eine Zunahme der Investitionen erfordere deshalb Korrekturen im Mietrecht und langfristige Beständigkeit in Gesetzgebung und Rechtsprechung. Die Unausgewogenheit des Mietrechts beruhe neben dem übertriebenen Kündigungsschutz in erster Linie auf der mietpreisdämpfenden Wirkung des Vergleichsmietenverfahrens und den komplizierten und unzulänglichen Formerfordernissen z. B. im Zusammenhang mit dem Mieterhöhungsverfahren. Außerdem trügen die ständigen Änderungen des Mietrechts zu einer Verunsicherung der Investoren bei (TZ 5107).

Aufgrund dieser Überlegungen schlägt die Kommission die Schaffung investitionsfreundlicherer Rahmenbedingungen durch eine begrenzte Lockerung des Kündigungsschutzes, die Vereinfachung des Mietrechts und Maßnahmen zur Verbesserung der Markttransparenz vor. Der Kündigungsschutz und das im Miethöherecht geregelte Vergleichsmietenverfahren sollen allerdings auch nach Auffassung der Kommission grundsätzlich erhalten bleiben (TZ 5203).

Der Einschätzung der Experten, das geltende Mietrecht führe zu einer erheblichen Behinderung der Investitionstätigkeit, ist angesichts des Anstiegs der Wohnungsbauinvestitionen zu relativieren. Inwieweit die hohen Fertigstellungszahlen der letzten Jahre – wie die Kommission vermutet – durch Sonderfaktoren beeinflußt wurden, welche die negativen Auswirkungen des Mietrechts kompensiert haben, bleibt abzuwarten (TZ 2106). Generell ist der Kommission darin zuzustimmen, daß das Mietrecht vereinfacht werden muß. Dadurch können Investitionshemmnisse abgebaut werden, ohne das soziale Mietrecht in seinen Kernbereichen anzutasten (TZ 5206).

a) Nach Auffassung der Experten führen die 20 %-Grenze des § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes und die Kappungsgrenzen des § 2 des Miethöhegesetzes praktisch zu einer Zementierung der ortsüblichen Vergleichsmiete. Außerdem führten die Kappungsgrenzen zu einem Mehrverbrauch an Wohnraum, was insbesondere zu Lasten unterer Einkommensschichten gehe. Sie plädieren deshalb für eine Aufhebung der genannten Kappungsgrenzen (TZ 5303, 5509).

   Empirisch läßt sich ein genereller Mietstoppeffekt nicht belegen. Nach den von der Expertenkommission selbst vorgelegten Ergebnissen ist die Vergleichsmiete im Durchschnitt bei ausgewählten Wohnungstypen und Städten zwischen 1983 und 1993 um knapp 4 % jährlich gestiegen (TZ 5108). Welche Mietenentwicklung sich ohne Kappungsgrenzen ergeben hätte und ob sich – wie die Kommission vermutet – eine zügigere Ausweitung des Wohnungsangebots ergeben hätte – läßt sich zwar empirisch nicht beantworten. Es besteht jedoch die Möglichkeit, über eine Vermieter-Befragung festzustellen, inwieweit das Mieterhöhungsgebaren der privaten Vermieter und der Wohnungsunternehmen durch die Kappungsgrenzen beeinflußt wird. Die Bundesregierung wird dies im Hinblick auf das Auslaufen der bis Ende 1998 befristeten Absenkung der Kappungsgrenze des § 2 des Miethöhegesetzes für einen Teil der Wohnungen auf 20 % im Rahmen einer Untersuchung klären und dabei die Frage einbeziehen, welche allgemeinen Auswirkungen Kappungsgrenzen in diesem Zusammenhang haben und welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind.

b) Angesichts der großen Bedeutung der Vergleichsmiete für die Preisbildung und Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes empfiehlt die Kommission

ein vom geltenden Recht abweichendes Berechnungsschema der Vergleichsmiete. Danach sollten nicht – wie bisher – die neu vereinbarten und geänderten Mieten der letzten vier Jahre in die Vergleichsmiete eingehen, sondern zu jeweils 50% die Wiedervermietungsmieten der letzten zwei Jahre und alle übrigen Bestandsmieten (TZ 5507, 5508). Dadurch würde eine zügigere Anpassung der Vergleichsmiete an sich ändernde Marktverhältnisse ermöglicht.

Welche konkreten Auswirkungen sich für die Mietentwicklung ergäben, läßt sich allerdings nach Auffassung der Bundesregierung gegenwärtig nicht abschätzen. Die Bundesregierung wird daher im Rahmen der zu den Kappungsgrenzen angestrebten Untersuchung auch die Frage klären, inwieweit in Anbetracht der Knappheitsverhältnisse auf den Wohnungsmärkten und des Preisgebarens der Wohnungseigentümer eine bessere Gewichtung der Mieten in laufenden Verträgen und der Wiedervermietungsmieten zu marktorientierteren Mieten führen kann.

c) Zur Verbesserung der Markttransparenz und Erleichterung der Anwendung des Vergleichsmietensystems schlägt die Kommission eine gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zur Aufstellung von Mietspiegeln vor. Durch Bundesgesetz sollten hierfür rechtlich verbindliche Vorgaben für die Erstellung der Mietspiegel erfolgen. Die Einrichtung eines Arbeitskreises „Mietspiegel", der zur Methode der Vergleichsmietenermittlung regelmäßig Stellung nehmen sollte, wird empfohlen (TZ 5516).

Die Bundesregierung sieht das Anliegen der Kommission, durch die vermehrte Aufstellung von Mietspiegeln eine bessere Informationsgrundlage für das ortsübliche Vergleichsmietenniveau zu schaffen und so Unsicherheiten auf beiden Marktseiten abzubauen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit Mietspiegeln wird es aber entscheidend darauf ankommen, sachgerechte Kriterien für die Erstellung von Mietspiegeln festzulegen.

d) Die Kommission unterbreitet weitere Vorschläge zur Vereinfachung des Mietrechts, die nach Auffassung der Bundesregierung in die richtige Richtung zielen und die sie bei den Bemühungen um gesetzliche Vereinfachungen in ihre Überlegungen einbeziehen wird. Das gilt einmal für die Vorschläge zum Abbau von Hemmnissen, die der Vereinbarung langfristiger Mietanpassungsklauseln im Wege stehen. So ist zu erwägen, ob nicht Staffelmieten über zehn Jahre hinaus oder sog. Spannungsklauseln zugelassen werden sollten, mit denen Vermieter und Mieter nach bestimmten Kriterien, ggf. unter Einschaltung neutraler Sachverständiger die Miete der wirtschaftlichen Entwicklung anpassen können, ohne daß hierbei – wie etwa bei Indexklauseln – eine volle Anpassungsautomatik besteht. Zu nennen sind außerdem z. B. die Verkürzung der Wartefrist für Mieterhöhungen auf exakt ein Jahr, die Aufhebung der Umlagemöglichkeit erhöhter Kapitalkosten (§ 5 MHG) und die Verlängerung der Ausschlußfrist für eine Vermieterklage bei Mieterhöhungsbegehren (§ 2 Abs. 3 MHG). Nach Ansicht der Bundesregierung hat sich der Kündigungsschutz als soziales Sicherungselement grundsätzlich bewährt und steht deshalb nicht zur Disposition.

5. Förderung des Wohnungsbaus und soziale Absicherung des Wohnens

5.1 Objektförderung

Der öffentlich geförderte soziale Wohnungsbau wird von der Kommission als nicht mehr zeitgemäß, wirtschaftlich ineffizient und in seiner sozialen Wirkung als wenig zielgenau beurteilt. Die wirtschaftliche Ineffizienz habe ihre Hauptursache in dem starren Kostenmietprinzip, das seine Wirkungen nicht nur innerhalb des sozialen Wohnungsbaus entfalte, sondern dazu beigetragen habe, daß die Bedeutung der Miete als Marktregulativ in der Öffentlichkeit aus dem Blick geraten sei. Auch unter verteilungspolitischen Aspekten seien die Ergebnisse der Objektförderung unzureichend. Die gegen Fehlsubventionierung und Mietverzerrungen im Wohnungswesen getroffenen Maßnahmen hätten die Probleme nicht grundlegend verringert (TZ 6101 ff.). Die Bundesregierung hält wesentliche Punkte dieser kritischen Analyse für berechtigt und sieht sich in ihrer Auffassung bestätigt, daß im sozialen Wohnungsbau noch erheblicher Reformbedarf besteht.

Die Kommission erkennt an, daß mit der von der Bundesregierung initiierten Einführung der vereinbarten Förderung ein breiter Spielraum für eine marktorientierte Förderpraxis geschaffen wurde. Sie schlägt daher vor, die Objektförderung des 1. und 2. Förderweges aufzugeben. Die Sozialwohnungsbestände sollten in die Marktwirtschaft überführt werden, indem die öffentlichen Darlehen zurückgezahlt werden und die Mieten auf das Niveau von Vergleichsmieten angehoben werden. Die Belegungsrechte sollten jedoch in vollem Umfang erhalten bleiben. Darüber hinaus sollten den Kommunen zum Ausgleich für die vorzeitig auslaufenden Bindungen weitere Belegungsrechte eingeräumt werden. Als soziale Flankierung der Mietanhebungen bei den Sozialwohnungen denkt die Kommission an ein kommunales Übergangswohngeld, das aus Leistungen derjenigen Investoren finanziert werden sollte, die keine zusätzlichen Belegungsrechte einräumen wollen (TZ 6212, 6213).

Die bislang mit der Objektförderung verfolgten Zwecke, d. h. vor allem die Schaffung von Belegungsbindungen durch Neubau, die Verbilligung der Mieten für begünstigte Mieterhaushalte und die Setzung von Investitionsanreizen für ein zusätzliches Wohnungsangebot sollen durch die Belegungsrechte, die insbesondere auch aus dem allgemeinen Wohnungsbestand kostengünstig erworben werden könnten, ein verbessertes Wohngeld sowie gute steuerliche, mietrechtliche, bau- und bodenrechtliche Rahmenbedingungen ersetzt werden. Dort, wo Belegungsrechte für besondere Problemgruppen aus dem Bestand nicht beschafft werden können oder unverhältnismäßig teuer sind, oder wenn es darum

geht, durch Förderung private Investitionen im Rahmen raumordnerischer oder städteplanerischer Maßnahmen in Gang zu setzen, könne begrenzt auch weiterhin Objektförderung im Wege der vereinbarten Förderung zweckmäßig sein (TZ 6203 ff.).

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Kommission, daß die Starrheiten des geltenden Fördersystems sozialpolitisch vielfach kontraproduktive Wirkungen haben. Sie ist jedoch der Auffassung, daß mit der Flexibilisierung durch die vereinbarte Förderung und die Einführung der einkommensorientierten Förderung einem wesentlichen Teil der berechtigten Kritik an der Objektförderung begegnet wurde. Das Kostenmietprinzip wird aufgegeben. Bei der einkommensorientierten Förderung wird zudem die Marktspaltung zwischen freifinanziertem und sozialem Wohnungsbau für den Investor weitgehend überwunden. Außerdem werden Fehlbelegungen und damit Fehlsubventionierungen vermieden.

Die Bundesregierung sieht allerdings ebenso wie die Kommission das Problem, daß der mit der vereinbarten Förderung geschaffene Spielraum noch nicht in ausreichendem Maße genutzt wird. Dies gilt in ganz besonderem Maße für die einkommensorientierte Förderung. Die Bundesregierung wird die Reformen im sozialen Wohnungsbau auch bezogen auf den Sozialwohnungsbestand in Richtung auf eine größere soziale Zielgenauigkeit und wirtschaftliche Effizienz fortsetzen. Die von der Bundesregierung im Rahmen eines Dritten Wohnungsbaugesetzes unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Wohngeld angestrebte Übertragung der Grundsätze der einkommensorientierten Förderung auf den Sozialwohnungsbestand kommt in ihren Wirkungen den Reformüberlegungen der Kommission für die bestehenden Sozialwohnungen nahe, ohne jedoch den Sozialwohnungsbestand dadurch aufzuheben. Außerdem werden die Überlegungen weiterzuführen sein, wie die von der Kommission vorgeschlagene Alternative des Erwerbs kommunaler Belegungsrechte aus dem Wohnungsbestand in Verbindung mit einem verbesserten Wohngeld zu einem tragfähigen Konzept ausgebaut werden kann.

Die Bundesregierung teilt die Ansicht, daß dem Kauf von Belegungsrechten im Wohnungsbestand sehr viel größere Beachtung geschenkt werden muß, weil über den Neubau allein ein Ausgleich für die in den nächsten Jahren auslaufenden Belegungsrechte nicht erreicht werden kann. Durch das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 wurde deshalb bereits sichergestellt, daß Bundesmittel in Verbindung mit einer Modernisierungsförderung auch für den Kauf von Belegungsbindungen eingesetzt werden können. Mit dem Kauf von Belegungsbindungen müssen weitere Erfahrungen gesammelt werden. Die Kommission räumt selbst ein, daß der Ankauf von Belegungsrechten aus dem Wohnungsbestand erst längerfristig zu einer umfassenden Alternative zur Objektförderung heranreifen kann. Die Bundesregierung ist deshalb der Auffassung, daß auf den sozialen Wohnungsneubau – allerdings in reformierter Form – kombiniert mit einem zunehmenden Kauf von Belegungsbindungen im Bestand, in absehbarer Zeit nicht verzichtet werden kann.

5.2 *Wohngeld*

Die Bundesregierung teilt die positive Einschätzung des Wohngeldes durch die Expertenkommission. Das Wohngeld stellt ein flexibles System sozialer Hilfen mit Rechtsanspruch dar, das auf die individuellen Verhältnisse des Empfängers zugeschnitten ist. Das Wohngeld ist die notwendige Ergänzung einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wohnungspolitik. In der schwierigen Situation des Übergangs des Wohnungswesens der neuen Länder in die Marktwirtschaft stellt das Wohngeldsystem seine besondere Wirksamkeit als Instrument der sozialen Flankierung erneut unter Beweis.

Um die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes zu erhalten, beabsichtigt die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode eine durchgreifende Novellierung des Wohngeldes, um es familienfreundlich an die Miet- und Einkommensentwicklung der letzten Jahre anzupassen. In diesem Zusammenhang sind auch Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen des Wohngeldes geplant und insbesondere eine Vereinheitlichung der bislang unterschiedlichen Wohngeldsysteme in Ost- und Westdeutschland. Es wird geprüft, inwieweit hierbei Vorschläge der Expertenkommission bereits aufgegriffen werden können.

Die Kommission schlägt eine Reihe von Änderungen am bestehenden Wohngeldrecht vor (TZ 6226):

Dazu zählt der Vorschlag, das bundeseinheitliche Wohngeld auf eine Sockelförderung zu begrenzen und eine regionale Differenzierung durch ein Zusatzwohngeld der Kommunen vorzusehen. Dieser Vorschlag weist aus ökonomischer Sicht Vorteile auf, insbesondere wegen der stärkeren kommunalpolitischen Mitverantwortung für die lokale Wohnungssituation. Eine solche Veränderung setzt allerdings weitreichende Änderungen der Aufgaben- und Finanzzuständigkeiten der Gebietskörperschaften voraus, die teilweise auch mit finanzverfassungsrechtlichen Änderungen verbunden wären. Daher kann dieser Vorschlag nicht kurzfristig in Betracht gezogen werden.

Die Aussage der Kommission, das Wohngeld würde höhere Mieten überproportional subventionieren, ist zu relativieren. Dagegen spricht, daß das geltende Wohngeldsystem den Bürgern bei höheren Mieten eine zum Teil deutlich höhere selbst zu tragende Wohnkostenbelastung zumutet. Allerdings wirkt das Wohngeld derzeit auf Veränderungen von Miete und Einkommen asymmetrisch. Das Wohngeld reagiert stärker auf Mieten- als auf Einkommensveränderungen. Die Bundesregierung prüft im Rahmen der anstehenden Wohngeldnovelle, inwieweit diese Asymmetrie abgebaut werden soll.

Die Kommission befürwortet eine zusätzliche Verstärkung der Kinderkomponente im Wohngeld. Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß das Wohngeldsystem bereits heute dem zusätzlichen Bedarf von Kindern in erheblichem Umfang Rechnung trägt. Die Prüfung des Kommissionsvorschlags ist noch nicht ab-

geschlossen. Falls sich Korrekturbedarf ergibt, soll dieses ebenfalls bei der nächsten Wohngeldnovelle aufgegriffen werden. Die Kommission weist auf Probleme hin, die sich durch die Verknüpfung von Wohngeld und Sozialhilfe im unteren Einkommensbereich ergeben können. Ein Arbeitnehmer mit geringerem eigenem Einkommen kann sich zwar infolge des „Sprungs" von pauschaliertem Wohngeld ins Tabellenwohngeld nicht schlechter stehen als ein Sozialhilfeempfänger, da durch ergänzende Sozialhilfe in jedem Fall der existenznotwendige Bedarf abgedeckt wird. Um von der Kommission nicht für ausreichend gehaltene Arbeitsanreize, die grundsätzlich nicht auf das Wohngeld, sondern auf das Zusammenwirken verschiedener Sozialleistungen zurückzuführen sind, zu verbessern, prüft die Bundesregierung jedoch, welche Korrekturen möglich sind.

Ergänzend zum allgemeinen Wohngeld schlägt die Kommission die Einführung eines kommunalen Sonderwohngeldes vor, mit dem besondere Belastungssituationen zusätzlich und zeitlich befristet abgefedert werden sollen. Vom methodischen Ansatz hat ein solches Sonderwohngeld eine Reihe von wohnungspolitischen Vorteilen. Die praktische Umsetzung wirft jedoch eine Reihe schwieriger Fragen auf. Dies betrifft die Verzahnung des Sonderwohngeldes mit dem allgemeinen Wohngeld bezüglich der Anspruchsgrundlagen und der Förderhöhe. Dabei ist ein Fördersystem zu erarbeiten, das mit vertretbarem Verwaltungsaufwand umgesetzt werden kann. Diese Fragen bedürfen weiterer eingehender Prüfungen.

6. Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

Die Vorschläge der Kommission stehen in engem Zusammenhang mit der Frage, wie die wohnungspolitischen Aufgaben verfassungspolitisch zweckmäßig auf die verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen zu verteilen sind, um die Wirkung des gesamten wohnungspolitischen Instrumentariums zu verbessern.

Die Kommission spricht sich in ihrer Mehrheit dafür aus, die Entscheidungskompetenz in der Wohnungssozialpolitik stärker auf die Gemeinden zu verlagern und diese dafür ausreichend mit Finanzmitteln auszustatten, ohne den Bund aus der Verantwortung für die Wohnraumversorgung zu entlassen.

Mit dieser Zielsetzung empfiehlt sie, die Kommunen bundesgesetzlich zum Ankauf von Belegungsrechten sowie zur Zahlung eines Zusatzwohngeldes in Ballungsgebieten zu verpflichten. Soweit Objektförderung bestehenbleibt, sind nach Ansicht der Kommission die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen sowie die Vergabemodalitäten für eine Mitfinanzierung des Bundes klarzustellen.

Die Bundesregierung folgt der Kommission darin, daß die sachnäheren Kommunen stärker in die Lösung wohnungssozialpolitischer Probleme vor Ort einbezogen werden sollten. Es ist auch anzuerkennen, daß die Vorschläge der Kommission sich konsequent in ihren konzeptionellen Ansatz für eine Neuorientierung der Wohnungspolitik einfügen. Dabei bestehen jedoch schwierige Kompetenz- und Verfassungsprobleme, die eingehend zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu erörtern und nur längerfristig zu lösen sind. Ohne die Berechtigung der Bundesfinanzierungshilfen nach Artikel 104a Abs. 4 GG in Frage zu stellen, sind sich Bund und Länder einig, daß die im Zweiten Wohnungsbaugesetz geregelte Darstellung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Grundvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen angepaßt werden sollen. Dies soll im Rahmen des geplanten Dritten Wohnungsbaugesetzes erfolgen.

7. Vorschläge für die neuen Länder

Neben ihrem Hauptgutachten hat die Kommission ein Sondergutachten „Wohnungspolitik für die neuen Länder" vorgelegt, um Wege zur beschleunigten Bewältigung der gravierenden Wohnungsprobleme zu weisen, die sich in 40 Jahren sozialistischer Wohnungspolitik ergeben haben. Hauptanliegen der Kommission ist es, möglichst bald zu einer weiteren grundlegenden Verbesserung der Wohnungsversorgung und zu einer Wohneigentumsbildung für breite Kreise der Bevölkerung zu gelangen.

7.1 Beseitigung von Investitionshemmnissen

Naturalrestitution

In der Entscheidung, Enteignungen durch „Naturalrestitution" rückgängig zu machen, sieht die Expertenkommission ein sich bis heute in den neuen Ländern nachhaltig auswirkendes Investitionshemmnis. Sie macht daher eine Reihe von Vorschlägen, die zu einem beschleunigten Abbau von Hindernissen für Investitionen bei Wahrung des nicht mehr umkehrbaren Grundsatzes „Rückgabe vor Entschädigung" beitragen sollen.

Ob die Kritik der Expertenkommission an den vermögensrechtlichen Bestimmungen des Einigungsvertrages überzeugt, sei dahingestellt. Nicht zu bestreiten ist jedenfalls, daß die Umsetzung der Naturalrestitution den beteiligten Behörden und Gerichten erhebliche Anstrengungen abverlangt. Der gegenwärtige Stand der Abwicklung belegt jedoch, daß man sich diesen Herausforderungen mit beachtlichem Erfolg gestellt hat.

Die Anregungen der Kommission, den Investitionsvorrang auch auf bewohnte Gebäude auszuweiten und lokale Abwicklungsgesellschaften zur Beschleunigung der Bearbeitung von Restitutionsansprüchen zu gründen, würden demgegenüber neue Probleme aufwerfen (TZ 4402/4501). Die Gefahr eines zunehmenden Drucks auf die Mieter zur Räumung ihrer Wohnungen infolge eines Investitionsvorrangs wäre nicht auszuschließen (vgl. auch Drucksache 12/2944 S. 58).

Bei Abwicklungsgesellschaften wäre ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand zu befürchten. Bereits heute existieren auf der Grundlage des geltenden Rechts in einzelnen Städten Koordinierungsstellen, die eine ausreichende Mittlerfunktion zwischen Alteigentümern und Investoren wahrnehmen können.

Die von der Kommission erwogene gesetzliche Neuregelung mit dem Ziel, eine Kompetenzkonzentration bei der Erteilung von Grundstücksverkehrsgenehmigungen auf die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen zu erreichen, erscheint nicht erforderlich (TZ 4904). Nach den Zuständigkeitsvorschriften in der Grundstücksverkehrsordnung bzw. im Vermögensgesetz kann bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts durch entsprechende organisatorische Maßnahmen die Zuständigkeit der Vermögensämter für die Erteilung der Grundstücksverkehrsgenehmigungen bestimmt werden.

Vermögenszuordnung

Die Expertenkommission übt Kritik daran, daß die Neugestaltung der Eigentumsverhältnisse aufgrund einer fehlenden institutionellen und sachenrechtlichen Zuordnung des Bodens erhebliche Verzögerungen erlitten hat. Sie erkennt allerdings an, daß inzwischen mit dem Sachenrechtsänderungsgesetz und dem Registerverfahrensbeschleunigungsgesetz die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine zügige Vermögenszuordnung geschaffen worden sind (TZ 4701). In der Tat stehen durch verschiedene Ergänzungen und Klarstellungen insbesondere im Vermögenszuordnungsgesetz den Betroffenen inzwischen zahlreiche Möglichkeiten zur Verfügung, die Vermögenszuordnung schnell, praktikabel und rechtlich sicher durchzuführen. Es gilt nunmehr, diese Möglichkeiten in der Praxis konsequent auszuschöpfen.

Mit dem Inkrafttreten des Sachenrechtsänderungsgesetzes am 1. Oktober 1994, des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes am 1. Dezember 1994 und des Schuldrechtsänderungsgesetzes am 1. Januar 1995 sind jetzt auch die letzten Lücken der Bodenrechtsbereinigung geschlossen worden, die der Einigungsvertrag bewußt offengelassen und dem gesamtdeutschen Gesetzgeber übertragen hatte.

Finanzierungsprobleme

Die Kommission stellt fest, daß die Instandsetzung und Modernisierung des ostdeutschen Wohnungsbestandes eine besonders vordringliche Aufgabe darstellt und einen enormen Kapitaleinsatz erfordert. Dieser kann nicht allein vom Staat bereitgestellt werden; in erster Linie bedarf es der Mobilisierung privaten Kapitals (TZ 5001). Die Bundesregierung stimmt dieser Einschätzung zu. Der Bund hat deshalb sehr günstige finanzielle Rahmenbedingungen für die Wohnungsunternehmen und die privaten Vermieter bei ihrem Start in die Marktwirtschaft geschaffen. Die Wohnungswirtschaft selbst hat wiederholt bestätigt, daß insbesondere die Mietenverordnungen, die Leistungen des Altschuldenhilfe-Gesetzes und des Wohnungsgenossenschafts-Vermögensgesetzes ihre Kredit- und Investitionsfähigkeit maßgeblich verbessert haben.

Die Bundesregierung teilt nicht die skeptische Beurteilung der Wirkungen des Altschuldenhilfe-Gesetzes durch die Kommission (TZ 5102). Die von ihr kritisierten Unsicherheiten hinsichtlich der endgültigen Übernahme der Altverbindlichkeiten durch den Erblastentilgungsfonds sowie die damit verbundenen bilanziellen Risiken haben in der Praxis bislang keine nennenswerten Probleme verursacht, zumal praktikable Bilanzierungsregelungen gefunden worden sind. Die Bundesregierung hält die Privatisierungsauflagen des Altschuldenhilfe-Gesetzes auch im Hinblick auf eine zügige Sanierung des Wohnungsbestandes weiterhin für unverzichtbar.

Die Fördermaßnahmen zur Modernisierung, Instandsetzung und Ausbau von Wohnraum entlasten die Wohnungswirtschaft in erheblichem Maße. Der Kritik der Kommission, die jährliche Veranschlagung der Hilfen erschwere mittelfristig die Sanierungs- und Finanzplanung und außerdem würden die hohen Tilgungsraten bei KfW-Krediten die Liquidität der Unternehmen stark belasten, ist entgegenzuhalten, daß Umfang und Konditionen der Förderung bekannt sind (TZ 5105). Von Planungsunsicherheit für die Wohnungswirtschaft kann daher nicht gesprochen werden.

7.2 Investitionsanreize – steuerliche Regelungen

Die Kommission unterstreicht die konjunkturbelebenden und beschäftigungsschaffenden Wirkungen des Fördergebietsgesetzes, hält aber deren Anstoßfunktion für erfüllt. Sie plädiert deshalb für ein planmäßiges Auslaufen der wohnungsrelevanten Regelungen des Fördergebietsgesetzes zum Jahresende 1996 (TZ 5601/5608). Die Sonderabschreibungen des Fördergebietsgesetzes haben über die normalen steuerlichen Regelungen hinaus kräftige Impulse sowohl für den Mietwohnungsneubau wie auch für Sanierungsmaßnahmen im Bestand vermittelt. Die Investitionsanreize haben in erheblichem Umfang zu der nachhaltigen Belebung der Bauinvestitionen als Vorreiter eines breiten Wirtschaftsaufschwungs beigetragen. Sie haben wesentlich geholfen, zahlreiche neue Arbeitsplätze zu schaffen und vorhandene zu sichern. Die Kommission sieht – wie die Bundesregierung – die Gefahren eines Investitionsrückgangs, wenn das Fördergebietsgesetz ersatzlos Ende 1996 auslaufen würde. Als Anschlußregelung schlägt die Kommission deshalb vor, Modernisierungsinvestitionen in den neuen Ländern wie Neubauinvestitionen zu behandeln. Dies entspricht dem Vorschlag des Hauptgutachtens, Modernisierungsinvestitionen grundsätzlich den Neubauinvestitionen gleichzustellen (TZ 5608).

Ebenso wie die Kommission (TZ 5607) hält es auch die Bundesregierung für sachgerecht und geboten, in den neuen Ländern spürbare Investitionsanreize für den Wohnungsbau über 1996 hinaus in modifizierter Form aufrechtzuerhalten, um den wirtschaftlichen Aufbau weiter voranzubringen. Die Bundesregierung mißt hierbei den Modernisierungs- und Sanierungsinvestitionen neben der Wohneigentumsbildung vorrangige Bedeutung zu. Sie plant deshalb, die Abschreibungen für den Mietwohnungsneubau nur auf deutlich vermindertem Niveau fortzuführen, eine höhere Förderintensität bei der Modernisierung im Mietwohnungs- und Eigenheimbereich dagegen zu erhalten.

Die Kommission schlägt vor, bis zum Auslaufen des Fördergebietsgesetzes eine zeitlich begrenzte Zula-

genlösung für private und gewerbliche Investoren als alternative Option zum geltenden Recht einzuführen, um ungerechtfertigte Verteilungswirkung zu vermindern und einen Ausgleich für ostdeutsche Investoren zu schaffen, deren Steuervorteile wegen niedriger Einkommen und niedriger Grenzsteuersätze sowie wegen oft fehlender Verlustverrechnungsmöglichkeiten begrenzt sind.

Die Kommission schlägt eine Zulage auch für Selbstnutzer vor, die die Abzugsmöglichkeiten der steuerlichen Wohneigentumsförderung nicht voll nutzen können. Sie sollen für eine zeitlich begrenzte jährliche Zulage optieren können, die in ihrer Wirkung den sonst absetzbaren Beträgen entspricht (TZ 5609).

Die Bundesregierung ist sich bewußt, daß ostdeutsche Investoren im Vergleich zu westdeutschen oft geringere Möglichkeiten der Inanspruchnahme der besonders günstigen Abschreibungsregelungen haben. Im Interesse eines möglichst raschen Kapitaltransfers in die neuen Länder war dies allerdings hingenommen worden. Durch die Mobilisierung von Kapital in den alten Ländern ist es gelungen, die Arbeitsmarktwirkungen des Zusammenbruchs großer Teile der Industrie abzufedern. Allerdings teilt die Bundesregierung die verteilungspolitischen Argumente der Kommission, denen jetzt größere Beachtung geschenkt werden muß. Aus diesen Gründen ist der Vorschlag von Zulagenregelungen bedenkenswert. Bei der angestrebten Neuordnung der steuerlichen Wohneigentumsförderung strebt die Bundesregierung eine weniger progressionsorientierte, Neubau und Bestand gleichstellende Förderung an, die – wie die von der Kommission vorgeschlagene Zulagenregelung – gerade den Belangen ostdeutscher Bürger in hohem Maße Rechnung trägt. Im Hinblick auf den Mietwohnungsbau bestehen wegen der Befristung des Fördergebietsgesetzes aus verfahrenstechnischen und materiellen Wirksamkeitsgründen allerdings starke Zweifel, ob eine Änderung im Sinne der Kommissionsvorschläge zweckmäßig ist.

Zur Förderung der Vermögensbildung fordert die Kommission eine Verbesserung der zweckgebundenen Kapitalbildung in den neuen Bundesländern und schlägt vor, die Sonderregelungen des Wohnungsbau-Prämiengesetzes, die Ende 1993 ausgelaufen sind, wiederaufzunehmen (TZ 5701). Bis zu diesem Zeitpunkt lagen die Höchstgrenzen für prämienbegünstigte Sparbeträge bei 2 000/4 000 DM (Ledige/Verheiratete), auf die eine Prämie in Höhe von 15 % (statt 10 %) gezahlt wurde.

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, diese Sonderregelungen wiederzubeleben. Sie wird das von der Kommission verfolgte Anliegen, den besonderen Bedingungen in den neuen Ländern Rechnung zu tragen, in die Überlegungen zur generellen Verbesserung der Vorsparförderung einbeziehen.

7.3 *Privatisierung*

Die Kommission spricht sich für eine beschleunigte Privatisierung des Wohnungsbestandes aus. Die Privatisierungsverpflichtung des Altschuldenhilfe-Gesetzes ist nach Meinung der Kommission mit 15 % zu gering angesetzt worden (TZ 6202).

Zur Erleichterung der Mieterprivatisierung in den neuen Ländern schlägt die Kommission die Einräumung eines Preisnachlasses gegenüber dem Verkehrswert vor (TZ 6303). Auch nach Auffassung der Bundesregierung gibt es bei der Verkehrswertermittlung erhebliche Möglichkeiten, sowohl die finanzielle Leistungsfähigkeit der Nachfrager und die vergleichsweise günstige Ausgangsposition der Veräußerer, die den Wohnungsbestand zu sehr günstigen Bedingungen erhalten haben, zu berücksichtigen. Keinesfalls kann der Verkehrswert mit einem fiktiven „Gutachter-Preis" gleichgesetzt werden. Einer formellen gesetzlichen Pflicht zu Preisnachlässen bedarf es daher nicht; sie wäre auch verfassungsrechtlich aufgrund der Regelungen im Einigungsvertrag problematisch.

Um die Privatisierung zugunsten der Mieter weiter voranzubringen, wird die Bundesregierung das Ende 1994 ausgelaufene Erwerbszuschußprogramm 1995 fortsetzen. Darüber hinaus wird die geplante Reform der steuerlichen Förderung des Wohneigentums die Belange der ostdeutschen Bürger besser berücksichtigen.

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung der Kommission, daß bei Genossenschaften nur ein Verkauf von Wohnungen an Mitglieder zulässig sei. Die Wohnungsgenossenschaften werden durch das Altschuldenhilfe-Gesetz in gleicher Weise wie die kommunalen Wohnungsunternehmen entlastet. Daher ist es angemessen, wenn sie auch den gleichen Verpflichtungen unterliegen. Mit der Kaufpreisgestaltung verfügen die Genossenschaften über den entscheidenden Hebel, eine Veräußerung an ihre Mitglieder erfolgreich durchzuführen. Bei Kalkulation mieterfreundlicher Preise wird sich die Frage eines Verkaufs an Dritte in der Regel nicht stellen.

Die Kommission befaßt sich im Zusammenhang mit der Privatisierung auch mit dem Thema „Belegungsbindungen" (TZ 6203). Der Gesetzgeber hat bereits im Rahmen des Altschuldenhilfe-Gesetzes eine Regelung für Belegungsbindungen vorgesehen. Hier sind nunmehr die Länder gefordert, bei entsprechendem Bedarf von der gesetzlich eingeräumten Ermächtigung Gebrauch zu machen.

Allenfalls geringe Realisierungschancen sieht die Bundesregierung für den Vorschlag einer Minderheit der Kommission, kommunale Wohnungsgesellschaften in Aktiengesellschaften mit Mieterbeteiligung umzuwandeln (TZ 6305). In den Kommunen ist die organisatorische Umstrukturierung der Wohnungswirtschaft inzwischen weitgehend abgeschlossen. Überwiegend ist eine Umwandlung in Gesellschaften mit beschränkter Haftung erfolgt. Eine neuerliche Änderung der Rechtsform wäre nur zu erwarten, wenn die Kommunen bereit wären, sich von ihren Wohnungen zu trennen. Eine einseitige Entscheidung des Gesetzgebers scheidet aus Gründen der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie aus.

Die Bundesregierung wird allerdings mit Blick auf die Ausführungen der Kommission zum Wohneigentumsrecht überprüfen (TZ 6701 bis 6707), ob und inwieweit ein Bedarf für eine Novellierung des Wohnungseigentumsgesetzes besteht. Dabei muß vor

allem geklärt werden, wie eine Blockierung von Modernisierungsmaßnahmen durch einzelne Wohnungseigentümer gegen den Wunsch der großen Mehrheit der Eigentümergemeinschaft vermieden werden kann.

7.4 Mietenpolitik und soziale Absicherung

Die Kommission spricht sich für die Einführung des Vergleichsmietenverfahrens Mitte 1995 aus, um die Entwicklung von Wohnungsmärkten voranzubringen (TZ 3202). Die Bundesregierung stimmt dieser Forderung zu, die einer Vereinbarung der Bauminister im Jahre 1992 entspricht. Inzwischen sind die notwendigen mietrechtlichen Schritte eingeleitet. Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Mietenüberleitungsgesetzes vorgelegt und strebt dessen baldige Verabschiedung an.

Die Bundesregierung stimmt mit der Kommission überein, daß eine einfache Übertragung des Vergleichsmietenverfahrens nach dem MHG nicht möglich ist. Die Dominanz staatlich verordneter Höchstmieten führt dazu, daß in der Anfangsphase keine ausreichend repräsentativen frei vereinbarten Mieten im Wohnungsbestand zur Verfügung stehen, die im Mieterhöhungsverfahren als Maßstab für die Bemessung der Marktmiete dienen könnten. Deshalb muß in einer begrenzten Übergangsphase – auch hier besteht Übereinstimmung mit der Kommission – auf fiktiven Vergleichsmieten aufgebaut werden.

Als Instrument zur Bestimmung fiktiver Vergleichsmieten schlägt die Kommission die Erarbeitung relativer Mietspiegel als Startpunkt des Vergleichsmietenverfahrens vor (TZ 3703). Die Bundesregierung hat sich mit diesem Vorschlag eingehend auseinandergesetzt. Sie sieht in relativen Mietspiegeln insgesamt ein ausgefeiltes Instrument für den Übergang in das Vergleichsmietensystem. Seine Umsetzung würde jedoch einen langen zeitlichen Vorlauf erfordern. Diese Zeit steht auch angesichts der Tatsache, daß die Vermieter ab 1. Juli 1995 für die bei ihnen verbleibenden Altschulden aufkommen müssen, nicht zur Verfügung. Der Einstieg in das Vergleichsmietenverfahren zur Jahresmitte 1995 setzt eine rasch umsetzbare Lösung voraus. Deshalb hat sich die Bundesregierung für einfacher zu handhabende, schnell umsetzbare Regelungen für den Übergang ins Vergleichsmietensystem entschieden.

Die Kommission empfiehlt, auf eine Einführung der Kappungsgrenzen nach § 2 des Miethöhegesetzes und der 20%-Grenze nach § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes in den neuen Ländern zu verzichten (TZ 3701/3702). Dieser Vorschlag steht in engem Zusammenhang mit dem Vorschlag der Einführung von relativen Mietspiegeln und mit der vorgeschlagenen Neudefinition der Vergleichsmiete (vgl. oben IV.1 b). Der Definitionsvorschlag, der nach den Vorstellungen der Kommission sowohl für die alten als auch für die neuen Länder Gültigkeit haben sollte, kann nur im Gesamtzusammenhang aller relevanten Kommissionsvorschläge beurteilt werden.

Die Bundesregierung teilt die Ansicht, daß die Marktwirkungen von Mietpreiskappungen in ihren kurz- und längerfristigen Wirkungen auf Mieten und Investitionen im Wohnungsbau sorgfältig bedacht werden müssen. Deshalb ist eine eingehende Prüfung im Zusammenhang mit der geplanten Vereinfachung des Mietrechts erforderlich. Sonderregelungen für die neuen Länder sollten nur für einen begrenzten Übergangszeitraum angewandt werden.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Kommission, daß zur sozialen Abfederung des marktwirtschaftlichen Anpassungsprozesses in den neuen Ländern für eine Übergangszeit ein ausreichendes Wohngeld notwendig ist (TZ 7301/7302).

Ein solches besonders ausgestaltetes Wohngeld existiert seit dem 1. Oktober 1991 für die neuen Länder in Form des Wohngeldes nach dem sog. Wohngeldsondergesetz. Es zeichnet sich durch eine Reihe von vereinfachten Vorschriften insbesondere zur Einkommensermittlung, durch einfacher ausgestaltete Tabellen und nicht zuletzt dadurch aus, daß für die berücksichtigungsfähigen Mieten keine ausstattungs- oder baualtersabhängigen Höchstbeträge gelten. Dadurch ist das sog. Sonderwohngeld in der Lage, auch hohe Belastungssprünge abzufedern. Die Kommission würdigt diese besondere Leistungsfähigkeit und Einfachheit des Sonderwohngeldes. Sie schlägt ergänzend ein kommunales Wohngeld vor, das temporär gewährt werden soll und vor allem darauf ausgerichtet ist, hohe Belastungssprünge befristet besser abzufedern.

Ein solches Ad-hoc-Wohngeld könnte grundsätzlich ein sinnvolles weiteres soziales Flankierungsinstrument sein. Es müßte – wie auch die Kommission feststellt – auf die örtlichen Gegebenheiten und Notwendigkeiten abgestellt werden. Durch Bundesrecht wäre solch ein ergänzendes Wohngeld daher nicht zu regeln. Die Bundesregierung sieht derzeit nur die Möglichkeit, den Übergang in das Vergleichsmietensystem durch das bewährte Instrument des Sonderwohngeldes zu flankieren. Dabei ist vorgesehen, soziale Härten aufgrund möglicher Belastungssprünge ab 1. Juli 1995 im Rahmen des Wohngeldsondergesetzes noch besser als bisher möglich aufzufangen. Deshalb sind erleichterte Möglichkeiten, einen neuen Wohngeldantrag zu stellen, und die Einführung eines nach dem Einkommen gestaffelten Einkommensfreibetrag vorgesehen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333